

**Internacional** • 56-64 Leonard Street • London EC2A 4LT • Reino Unido • Tel: +44 (0) 20 7065 0775 • [coordinacion@pbi-mexico.org](mailto:coordinacion@pbi-mexico.org)  
**México D.F.** • Medellín 33 • Col. Roma • 06700 México D.F. • México • Tel/Fax: +52 (55) 5514 2855 • [info@pbi-mexico.org](mailto:info@pbi-mexico.org)  
**Equipo Norte** • Alabama 2417 • Col. Quintas del Sol • 31214 Chihuahua (Chihuahua) • México • [norte@pbi-mexico.org](mailto:norte@pbi-mexico.org)  
**Equipo Oaxaca** • Callejón del Carmen 103 • Col. Fracc. La Paz • 68000 Oaxaca de Juárez (Oaxaca) • México • [oaxaca@pbi-mexico.org](mailto:oaxaca@pbi-mexico.org)

## La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

### Introducción

En México, las personas defensoras de derechos humanos han enfrentado un alto riesgo debido a su legítima labor por muchos años.<sup>1</sup> Ante la ineficiencia de la respuesta del Estado mexicano,<sup>2</sup> en octubre 2010 varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) propusieron la creación de un mecanismo de protección e impulsaron un debate sobre el desarrollo del mismo, interlocutando con funcionarios del Gobierno federal.<sup>3</sup> El 22 de junio del 2012 el entonces Presidente de México, Felipe Calderón, promulgó la Ley del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y este entró en vigor.

PBI reconoce que desde junio del 2012, la Secretaría de Gobernación (Segob) ha tomado varias medidas para asegurar una implementación satisfactoria del Mecanismo. Sin embargo, PBI ha observado con preocupación que aún faltan implementar varios elementos fundamentales para que el Mecanismo funcione de manera más eficaz y eficiente, garantizando la integridad física y psicológica de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas beneficiarias del mismo.

### ¿Qué falta para la implementación del Mecanismo?

- La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis no ha sido instalada, aunque según la Segob algunas de sus funciones están siendo llevadas a cabo por otras Unidades dentro del Mecanismo.
- Una mejor Evaluación del Riesgo, que contemple una gama amplia de medidas de protección, y que asegure que las medidas corresponden al nivel y naturaleza del riesgo que enfrentan las y los defensores y periodistas inscritos en el Mecanismo. Actualmente, las medidas de protección propuestas son mayoritariamente policíacas y otros puntos claves para la definición de medidas, como el género o el contexto socio-político, no son suficientemente tomados en cuenta. Algunos defensores y periodistas han reportado que las medidas otorgadas no corresponden al nivel y tipo de riesgo que enfrentan y por lo tanto no les sirven o los han incluso puesto en mayor riesgo. Otros han denunciado que las medidas de protección tomadas no se basan en el análisis de riesgo formalmente adoptado por la Junta de Gobierno.
- La garantía de una respuesta rápida y adecuada, especialmente en casos de riesgo extraordinario. Hasta febrero de 2014 el Mecanismo recibió aproximadamente 131 peticiones de protección pero solo 37 casos fueron revisados por la Junta de Gobierno. Hay una acumulación alarmante de casos. Según los defensores, los análisis de riesgo, que deberían ser elaborados en 10 días, toman hasta seis meses.
- Recursos Humanos: según la Segob, todos los puestos del Mecanismo, con la excepción de dos, han sido ocupados y este personal recibe una formación y capacitación para guiarles en su labor. Sin embargo, las OSC han expresado preocupación sobre (1) la rotación muy frecuente en el personal que dificulta su formación, la retención de información y el seguimiento a los casos, (2) la

1 OACNUDH (Oficina México): Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013, México, junio de 2013; disponible en: <http://bit.ly/1diQXAr> y ACUDEH: Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad junio de 2012 a mayo de 2013, México, julio de 2013; disponible en: <http://bit.ly/1jL3vmY>

2 Según afirmaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil, las medidas de protección otorgadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de derechos humanos o por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos eran débiles. Entre las debilidades registradas estaban: una falta de implementación consensuada con los beneficiarios y adecuada a su contexto y situación de riesgo, así como una deficiente coordinación entre las diferentes entidades del Gobierno.

3 El 'Espacio OSC' está conformado por Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (Acuddeh AC), Asociación Mundial de Radios Comunitarias- México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A. C., Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C., Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. A.C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), Servicios y Asesoría para la Paz, A.C. (SERAPAZ), Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos". Está asesorado y acompañado por Peace Brigades International (PBI) México y Amnistía Internacional México, y busca incorporar las aportaciones de otras organizaciones, personas defensoras y periodistas a través de foros, difusión y consultas digitales.

falta de sensibilización por parte del personal sobre temas de protección, así como una falta de reconocimiento del riesgo, en especial hacia defensores de base que se dedican voluntariamente a la defensa de los derechos humanos y ejercen otra profesión en paralelo, y (3) la falta de conocimiento sobre cómo llevar a cabo los análisis de riesgo. La Segob ha además expresado que la estructura del Mecanismo es demasiado reducida para la cantidad de peticiones que reciben.

- Fideicomiso: En 2013, se conformó el Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo del Mecanismo y se publicaron las reglas necesarias para ejercer el presupuesto. Sin embargo, desde el 2013, por razones burocráticas, no se ha podido usar y acceder a los 170 millones de pesos mexicanos inicialmente adjudicados al Mecanismo. Según la Segob, a principios de 2014 se firmó el contrato con una empresa de seguridad, que tiene como tarea principal la instalación de las medidas de seguridad otorgadas, como cámaras, mallas, luces, etc. Sin embargo, aún existe mucha incertidumbre por parte de las OSC sobre si se va a poder acceder a los fondos. Las OSC han expresado su preocupación sobre la falta de transparencia en cuanto a los avances del Fideicomiso y la contratación de la empresa.
- Impunidad: A pesar de que esté prevista la inclusión de la Procuraduría General de la República en el Mecanismo, esta no ha tenido un impacto significativo en la identificación y enjuiciamiento de los perpetradores de ataques y agresiones contra personas defensoras. Sin investigaciones y procesos jurídicos apegados a los estándares internacionales, las medidas de protección otorgadas serán insuficientes y el Mecanismo insostenible a largo plazo.
- Un profundo trabajo entre la Segob y los gobiernos estatales es necesario para que estos definan enlaces con el Mecanismo y participen en la aplicación del Mecanismo. Según la Segob, hasta el 1 de marzo del 2014, 31 de los 32 estados mexicanos habían firmado un convenio de cooperación con el Mecanismo. Falta el Distrito Federal que está aún revisando la Ley del Mecanismo. Asimismo, en su último encuentro en febrero de 2014, los mandatarios de los 31 estados de México se comprometieron a fortalecer la atención a los derechos humanos, destacando la implementación del Mecanismo de Protección como un punto clave. Sin embargo, las OSC han puntualizado que en la práctica hace falta mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- Una amplia difusión de qué es el Mecanismo y cómo posibles beneficiarios pueden acceder a ello.
- Un respaldo político institucional desde los más altos niveles de gobierno es necesario para asegurar que la protección de personas defensoras y periodistas es una prioridad para la actual administración y que el personal operativo del Mecanismo cuenta con su apoyo y con la cooperación de otras entidades gubernamentales a la hora de implementar medidas de protección. En este sentido, en octubre de 2013, el Secretario de Gobernación Miguel Osorio Chong se reunió con el Consejo Consultivo y aseguró que el Mecanismo contaba con su apoyo. Se comprometió además a promoverlo ante las instancias de gobierno relevantes. Es necesario seguir con este respaldo.

## **RECOMENDACIONES**

### **Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto:**

- Seguir reconociendo periódicamente y públicamente, tal como se hizo el 10 de diciembre 2013, el importante papel que juegan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en un México democrático, la situación de riesgo que viven debido a sus labores, y la responsabilidad del Gobierno federal de protegerles a través del Mecanismo de Protección.

### **A la Secretaría de Gobernación (en particular al Secretario de Gobernación, la Subsecretaria de Derechos Humanos y a los integrantes gubernamentales de la Junta de Gobierno del Mecanismo):**

- Asegurar que el diálogo con las OSC continúe, reconociendo su legitimidad por el papel que han jugado en la promoción y formulación del Mecanismo. Asegurar que la implementación del Mecanismo sea transparente, en particular en lo que concierne a la contratación de organizaciones o personas externas que apoyan esta implementación y el fortalecimiento del Mecanismo.
- Crear la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y nombrar un/a Director/a adecuado.
- Asegurar que el Mecanismo cuente con personal adecuadamente capacitado para que opere de forma eficaz.
- Proporcionar información de manera regular y transparente sobre el Comité Técnico del Fideicomiso, aclarando preocupaciones que existen al respecto, detallando el monto de dinero disponible y como se va a utilizar. Asimismo, en cuanto a la empresa de seguridad contratada por

la Segob, proporcionar la información necesaria para aclarar cualquier duda que existe por parte de las personas defensoras y periodistas quienes reciben sus medidas a través de esta empresa.

- Impulsar una mejor aplicación del Análisis de Riesgo, contemplando una gama amplia de medidas de protección que correspondan al nivel y naturaleza de riesgo del beneficiario.
- Asegurar una difusión amplia entre las y los defensores, inclusive aquellos que se encuentran en zonas rurales o aisladas, de qué es el Mecanismo y cómo acceder a ello.
- Implementar una campaña nacional de reconocimiento a las personas defensoras, su labor y la importancia de su rol.
- Llevar a cabo un trabajo profundo de sensibilización y coordinación con los Gobiernos estatales para garantizar la aplicación del Mecanismo.
- Públicamente comprometerse con el Mecanismo, realizando gestiones para una coordinación efectiva.
- Asegurar que las medidas de protección del Mecanismo sean proporcionadas de manera efectiva a defensoras y defensores comunitarios, teniendo en cuenta sus necesidades específicas.
- Incluir directrices sobre un enfoque de género para garantizar la protección de defensoras de derechos humanos.

#### **A los Gobernadores y Gobernadoras de los Estados Unidos Mexicanos:**

- Reconocer, vía una declaración pública, el importante papel que juegan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en un México democrático, la situación de riesgo que viven debido a sus labores, y la responsabilidad de los Gobiernos estatales de protegerles a través de un Mecanismo de Protección.
- Llevar a cabo un trabajo profundo de coordinación con la Segob para garantizar la aplicación del Mecanismo.
- Garantizar la adecuada implementación de las medidas dictadas por el Mecanismo.

**PBI considera urgente que el Estado mexicano garantice la seguridad de las personas defensoras y periodistas, implementando un mecanismo efectivo para su protección. Si estas personas no cuentan con el suficiente espacio y las suficientes garantías de seguridad para poder promover cambios sociales, la transición democrática en México se verá fuertemente comprometida.**

#### **Anexo: Información adicional sobre el proceso legislativo, las características y la estructura del Mecanismo de Protección**

##### **El proceso legislativo**

- En noviembre de 2010 y julio de 2011, como resultado del cabildeo del Espacio OSC, el entonces Presidente Felipe Calderón firmó Decretos Presidenciales autorizando el desarrollo y implementación de mecanismos para periodistas y personas defensoras.
- En paralelo, y con el afán de dar al Mecanismo una base legal que obligue a cualquier administración federal futura a implementarlo, el Espacio OSC propuso un Proyecto de Ley en el Senado de la República.
- Es un ejemplo de buena práctica a nivel mundial, ya que representantes del Espacio OSC diseñaron y redactaron la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, junto con asesores técnicos de los tres partidos mayoritarios en el Congreso.<sup>4</sup> Además, hubo un cercano seguimiento, acompañamiento y asesoramiento por parte de la comunidad internacional y, en consecuencia, el proceso estudió y retomó ejemplos internacionales y experiencias en seguridad de otras regiones del mundo.
- El 22 de junio de 2012, Felipe Calderón firmó el decreto de promulgación de la Ley después de haber sido aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso mexicano.
- El 11 de diciembre de 2012, la Subsecretaria de Derechos Humanos Lía Limón reconoció la situación de riesgo enfrentando a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y la responsabilidad del Estado en protegerles, y se comprometió a que el nuevo Gobierno federal priorizaría un fortalecimiento del Mecanismo de Protección.

<sup>4</sup> El Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

### **La Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: características**

- Responde a la recomendación de la Relatora Especial para Personas Defensoras de Derechos Humanos de la ONU, hecha en 2011.<sup>5</sup>
- Define a personas defensoras de derechos humanos según Declaración 53/144 de la ONU.
- Proporciona una base legal para la coordinación entre distintas entidades gubernamentales responsables de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Asegura la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implementación del Mecanismo y la toma de decisiones y garantiza el derecho del beneficiario/a de participar en el análisis de su riesgo y la definición de sus medidas de protección.
- Contempla medidas de prevención, de protección, y urgentes de protección.
- Define un proceso extraordinario para responder a casos de emergencias en menos de 12 horas.
- Prevé convenios de colaboración con Gobiernos estatales para facilitar su participación.
- Establece el “principio de subsidiariedad”, obligando a Segob a asumir la responsabilidad por la implementación de medidas de protección en caso de incapacidad a nivel municipal o estatal, o cuando estos niveles de Gobierno se muestran estar relacionados a la amenaza existente.
- Asegura que los funcionarios públicos que no implementen las medidas otorgadas por el Mecanismo sean legalmente sancionados.
- Establece un procedimiento de inconformidades en caso de que el beneficiario no esté de acuerdo con las medidas otorgadas o cuando éstas son implementadas de manera deficiente.

### **El Mecanismo de Protección: estructura**

- La Junta de Gobierno: el máximo órgano del Mecanismo y conformado por representantes con nivel de Subsecretario o equivalente de la Segob, Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Procuraduría General de la República (PGR), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y 4 representantes del Consejo Consultivo. Es presidida por el representante de la Segob, responsable último de su buen funcionamiento así como de la correcta implementación de las medidas de protección. La Junta de Gobierno se instaló formalmente el 12 de noviembre de 2012 y ha realizado dos reuniones con el Consejo Consultivo, una en octubre de 2013 y otra en febrero de 2014.
- El Consejo Consultivo: 9 miembros voluntarios de la sociedad civil, representantes de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que cumplen con los requisitos establecidos en la ley, y que fueron elegidos por la propia sociedad civil el 19 de octubre de 2012. Monitorea el Mecanismo y manda representantes a la Junta de Gobierno.
- Coordinación Ejecutiva Nacional: encargada de coordinar las acciones de los diferentes órganos del Mecanismo.
- Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; Unidad de Evaluación de Riesgos; Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis: unidades operativas auxiliares del Mecanismo.

---

5 (A/HRC/13/22) “a) Human rights defenders should be consulted throughout the setting up or review of protection programmes; b) The structure of a protection programme should be defined by law; c) In federal States, the structure of a protection programme should be defined by federal legislation. The administration of such a programme should be overseen by the Federal Government even in cases where in practice administered by States”.